

... le projet de loi de finances pour 2025

MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »

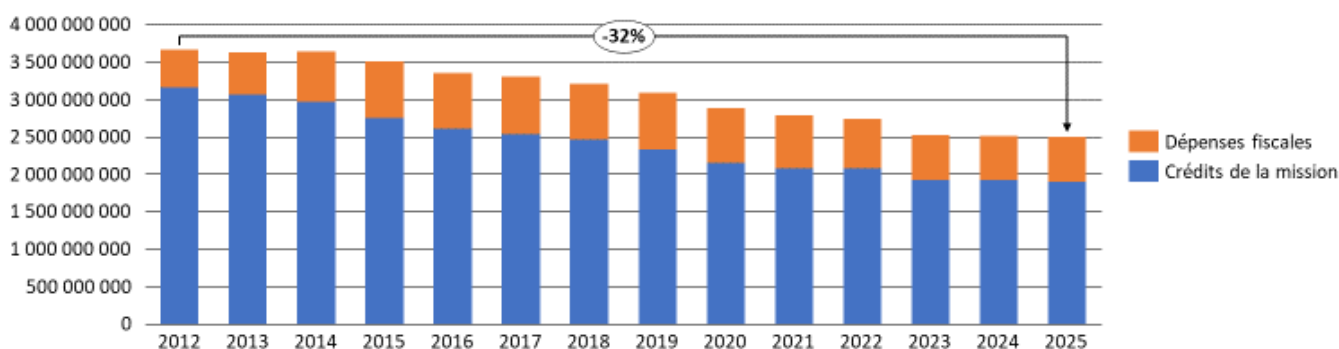
Marc LAMÉNIE, rapporteur spécial, Sénateur des Ardennes

À titre liminaire, le rapporteur déplore qu'aucune des réponses à son questionnaire budgétaire sur le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation » ne lui ait été remise dans les délais impartis par la LOLF¹.

1. UNE NOUVELLE ANNÉE DE LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS

Évolution des crédits et des dépenses fiscales de la mission

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » voit ses crédits baisser de manière constante année après année suivant ainsi la démographie des bénéficiaires des pensions portées par cette mission. L'année 2025 représente une deuxième année de diminution plus modeste des crédits, de 16,4 millions d'euros en AE (- 0,86 %), légèrement supérieure à celle de l'année 2024 (- 9,9 millions d'euros en AE). Pour mémoire, l'année 2023 se démarquait par l'ampleur de sa baisse (- 161 millions d'euros en AE, soit - 7,7 %). Les crédits de la mission s'établissent à 1 901,9 millions d'euros en AE et 1 906 millions d'euros en CP en 2025.

À ces crédits s'ajoute une dépense fiscale significative rattachée à la mission. Son montant pour 2025 est estimé à 598 millions d'euros, soit presque un tiers des crédits budgétaires. 80 % de cette dépense fiscale concerne la demi-part fiscale dont bénéficient les anciens combattants et leurs conjoints survivants à partir de 74 ans.

¹ La totalité des réponses au questionnaire budgétaire relatif au programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale », a été remise dans les délais prévus par la LOLF.

2. UN BUDGET QUI SE RÉDUIT SOUS LE DOUBLE EFFET DE LA DISPARITION DES BÉNÉFICIAIRES ET LE FAIBLE DYNAMISME DES PENSIONS VERSÉES

Si les crédits de la mission se réduisent généralement année après année du fait de la baisse des allocations viagères, leur évolution n'est pas homogène en fonction des actions. En particulier, les crédits de l'aide aux rapatriés et du lien armées-jeunesse sont en hausse.

A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS DES ALLOCATIONS VIAGÈRES

Les pensions militaires d'invalidité baissent en 2025 de 28,3 millions d'euros (AE), soit une diminution de 4,1 %. Les crédits de l'allocation de reconnaissance du combattant diminuent eux de 31,4 millions d'euros (AE) en 2025, soit une diminution 5,85 %. Ces baisses sont dues à la démographie des bénéficiaires de ces rentes, qui sont en moyenne très âgés et dont le nombre diminue chaque année. Pourtant, la majoration des rentes mutualistes du combattant, dont les crédits connaissent aussi traditionnellement une trajectoire baissière pour les mêmes raisons, sont en hausse en 2025 de 16,5 millions d'euros (+ 8,5 %).

La baisse concerne aussi les allocations du programme 158, également servies à une population très âgée et dont les crédits du programme diminuent de 2,8 millions d'euros en 2025, soit - 3,2 %.

B. DES PENSIONS TOUCHÉES PAR L'INFLATION, NOTAMMENT DANS LE CAS DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ

Les deux pensions servies par le programme 169, à savoir l'allocation de reconnaissance du combattant et les pensions militaires d'invalidité, sont fixées par rapport à un point d'indice lui-même indexé sur l'évolution des rémunérations publiques. **La revalorisation de ce point d'indice est traditionnellement très peu dynamique et, excepté en 2017, systématiquement inférieure à l'inflation depuis plus d'une décennie.** La revalorisation du point PMI au 1^{er} janvier 2025 sera de 0,94 %, passant ainsi de 15,90 à 16,05 euros.

Pour l'allocation de reconnaissance du combattant, les augmentations du nombre de points de l'allocation décidées en 2017 et 2018, qui devaient être des mesures de reconnaissance et d'amélioration de la situation des anciens combattants, ont contrebalancé le faible dynamisme du point d'indice. **La situation est différente pour les pensions militaires d'invalidité dont le nombre de points dépend du degré d'invalidité du pensionnaire et dont la valeur réelle est frappée de plein fouet par l'inflation.**

3. LES CRÉDITS DES AUTRES ACTIONS DE LA MISSIONS CONNAISSENT DES VARIATIONS IMPORTANTES À LA HAUSSE ET À LA BAISSÉ EN FONCTION DE LA CONJONCTURE

A. LES CRÉDITS EN FAVEUR DES RAPATRIÉS CONTINUENT DE SE RENFORCER

L'action en faveur des harkis, autres supplétifs et rapatriés avait connu un renforcement exceptionnel en 2022, passant de 26,6 millions d'euros à 100,9 millions d'euros entre le PLF pour 2022 et le PLF pour 2023. Les crédits dédiés continuent de se renforcer depuis. En 2025, ils s'établissent à 123,5 millions d'euros, en progression de 10,1 %. Cette augmentation est due aux revalorisations des allocations servies aux rapatriés et à leurs conjoints survivants consenties en 2024.

Une décision de la CEDH du 4 avril 2024 « Tamazount » a conduit au réexamen de plusieurs dossiers du dispositif de reconnaissance prévu par la loi du 23 février 2022. Les conséquences budgétaires de cette décision sont estimées à 41 millions d'euros, et la dotation liée à ce dispositif

n'a pas augmenté. Le Gouvernement a donc décidé de prolonger le dispositif et de renvoyer le traitement de nouveaux dossiers à plus tard pour ne pas programmer 41 millions d'euros supplémentaires en 2025.

B. UNE BAISSÉ PRÉVISIBLÉ DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA MÉMOIRE

Les crédits de la politique de mémoire baissent de 22 % en 2025 en raison essentiellement de la réduction des moyens alloués aux commémorations, celles-ci étant moins nombreuses en 2025 (pour les 80 ans de la Victoire et des combats qui l'ont entouré) qu'en 2024 (80 ans des débarquements et des combats de la Libération). Le budget des commémorations est ainsi passé de 19,8 millions d'euros en 2024 à 10,5 millions d'euros en 2025, auxquels doivent s'ajouter 4,5 millions d'euros pour un GIP « mission du 80^{ème} anniversaire des débarquements, de la libération et de la Victoire ».

Les crédits dédiés à l'entretien du patrimoine mémoriel de l'État restent, eux, stables par rapport à 2024, à 16,6 millions d'euros. Le rapporteur souligne néanmoins que cette politique a fait l'objet de 8 millions d'euros d'annulations en 2024.

C. UNE REFONTE DE LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ ENTRAINANT DES SURCOUTS

Les crédits consacrés à la journée défense et citoyenneté (JDC) et au service militaire volontaire (SMV) sont en forte hausse, de 57,35 %, au bénéfice exclusif de la JDC. La très grande majorité du financement du SMV et de la JDC provient cependant de la mission « Défense » (80 % en 2024).

Selon les seules informations du projet annuel de performances dont dispose le rapporteur, la JDC « nouvelle génération vise un déroulement sur une journée complète, prioritairement sur des sites militaires, et son contenu intégrera des ateliers immersifs ».

4. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION : UN FINANCEMENT DES DÉPENSES D'INTERVENTION MAIS DES RISQUES DE RETARD POUR LES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES

La mission « Anciens combattants » compte trois opérateurs : l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONACVG), l'Institution nationale des Invalides (INI) et le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération ».

A. L'OFFICE NATIONAL DES COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE (ONACVG)

Les crédits transférés à l'ONACVG en 2025 sont en hausse du fait d'un renforcement des moyens des politiques publiques qu'il doit mettre en œuvre. Cette hausse de moyens ne couvre néanmoins pas la totalité des coûts supplémentaires portés par l'ONACVG et notamment ceux liés à la revalorisation des rémunérations de ses agents. L'Office indique que son niveau de trésorerie est trop faible pour compléter sa subvention pour charges de service public.

Il faut souligner qu'en l'état actuel de la prévision budgétaire, **la trajectoire inscrite dans le contrat d'objectifs et de performance 2020-2025 de l'Office est dépassée**, car il ne pouvait pas anticiper le quadruplement des crédits en faveur des réfugiés, qui s'est accompagné de 40 000 dossiers à traiter, ainsi que l'inflation qui a affecté l'Office de différentes manières : rémunération des agents, renchérissement du coût des travaux d'entretien du patrimoine mémoriel combattant, etc. En outre, de nouvelles compétences ont été confiées à l'Office, dont les maisons ATHOS.

La restructuration de l'Office prévue par le même COP a cependant été mise en œuvre et a eu les effets escomptés : le traitement des dossiers dont il a la charge a été centralisé à Caen et ces derniers sont traités plus rapidement qu'auparavant avec moins d'agents.

Le rapporteur propose, par un amendement de crédits, de confier à l'ONACVG la tâche de perpétuer les missions et la mémoire de l'Ordre de la Libération, lesquelles constituent actuellement la seule compétence du Conseil national des communes « Compagnon de la Libération ». Cette mesure rationalisation administrative conduirait à une économie d'un million d'euros.

B. L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES (INI)

L'INI s'engage dans un contrat d'objectifs et de performance (COP) 2022-2026. Ce dernier porte l'ambition de la création d'un parcours de soins complet et complémentaire avec le service de santé des armées qui prend désormais en compte les blessures psychiques.

Le COP porte également sur la bonne mise en œuvre du schéma directeur immobilier de l'INI. **L'Institution s'est en effet lancée dans un vaste plan de rénovation de ses locaux. Le coût total de ces travaux doit s'élever à 62,2 millions d'euros, dont 12,7 millions d'euros financés par les ressources propres de l'INI. À ces travaux doivent également s'ajouter une rénovation du bâtiment Robert de Cotte, pour laquelle un budget global de 21,7 millions d'euros est prévu.**

L'INI fait actuellement face à de graves difficultés de financement du fait d'une baisse de ses ressources propres, liée à la difficulté de maintenir son niveau d'activité dans un contexte de travaux immobiliers importants, à ses difficultés pour recruter des personnels médicaux et paramédicaux manquants et à la baisse du nombre de pensionnaires de l'INI.

Réunie le jeudi 24 octobre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » tels que modifiés par son amendement.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.



Marc LAMÉNIE
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Indépendants – République
et Territoires)
des Ardennes

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28